United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

Cadre de référence
Mise au point d'indicateurs sur la décentralisation et la situation des gouvernements locaux

Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) envisage de mobiliser un expert en vue de l'élaboration d'indicateurs sur la décentralisation et la situation des gouvernements locaux dans le monde.

Contexte et antécédents

CGLU a pour objectif de favoriser la démocratie locale et de renforcer le rôle des gouvernements locaux dans les différentes régions du monde.

À cette fin, il a été proposé de créer un *Observatoire Mondial sur la Décentralisation et la Démocratie Locale*, dont l'objectif est d'analyser à intervalles réguliers les progrès ou les reculs des gouvernements locaux. Dans cette optique, CGLU produit tous les trois ans un Rapport Mondial sur la Décentralisation. À ce jour, deux Rapports ont été réalisés, en 2007 et 2010 (voir le site http://www.cities-localgovernments.org/gold/gold_report.asp).

Pour la prochaine étape, et afin de compléter ce Rapport périodique, il est envisagé de créer un système d'indicateurs reflétant la vision des autorités locales au sujet de la situation des gouvernements locaux dans le monde. Ce système devrait être mis en application dans plus de cent pays.

Pourquoi est-il important de connaître la situation des gouvernements locaux et de la décentralisation ?

Le Premier Rapport Mondial sur la Décentralisation a démontré qu'au cours des dernières décennies, la plupart des régions du monde ont été marquées par des processus de décentralisation ou de réforme de l'État, qui ont donné lieu à la création ou au renforcement de gouvernements locaux et régionaux. La décentralisation est à l'heure actuelle l'un des processus de réforme des institutions politiques les plus répandus à l'échelle mondiale.

Loin d'être linéaires, ces processus évoluent en suivant le contexte sociopolitique et économique, ce qui se traduit par des avancées et des reculs. Compte tenu du rôle accru et des responsabilités croissantes des gouvernements locaux, il est important d'assurer le suivi de cette évolution afin de déterminer son incidence directe sur le fonctionnement de la démocratie et sur les conditions de vie de la population, en particulier en ce qui concerne l'accès aux services publics de base et la qualité de ces services (approvisionnement en eau et assainissement, gestion des déchets, éducation, santé, logement, transports, espaces verts, activités sociales, sportives et culturelles, etc.). En outre, ces compétences locales ont une influence sur les politiques mondiales : la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, la lutte contre les changements climatiques, la réduction de la consommation énergétique, la prévention des risques de catastrophes, etc.

La création d'indicateurs sur la décentralisation et la situation des gouvernements locaux, mis au point à l'aide de critères reconnus au niveau international et fondés sur la légitimité des institutions locales démocratiques, contribuera au renforcement des autres systèmes d'indicateurs, améliorant ainsi le suivi des processus de gouvernance locale. La bonne gestion locale exerce une influence sur les décisions d'investissement local et sur la définition des politiques d'aide au développement, en particulier pour promouvoir les politiques locales de réduction de la pauvreté.

Ces indicateurs devraient également contribuer à améliorer l'incidence politique des autorités locales et de leurs organisations auprès des gouvernements nationaux, ainsi qu'auprès des institutions internationales et de la coopération internationale en faveur de la décentralisation et de l'autonomie locale.

Que doit-on analyser ou non ?

Il existe une grande quantité d'expériences et de méthodes conçues pour mesurer la gouvernance locale. Le *User's Guide on Measuring Decentralisation and Local Governance* (Guide de l'utilisateur sur la mesure de la décentralisation et de la gouvernance locale), rédigé par le PNUD (Centre d'Oslo sur la gouvernance) en 2008, recueille 22 expériences présentant différentes caractéristiques et servant à mesurer divers aspects de la gouvernance locale, du point de vue des différents acteurs.

D'autres publications examinent de façon critique, en adoptant une perspective plus générale, les problèmes méthodologiques que pose ce type d'analyse à partir d'indicateurs et son utilité ; elles ont recours pour ce faire à des techniques et à des approches plus ou moins complexes et sophistiquées (cf. Christian Arndt et Charles Oman, *Les indicateurs de la gouvernance : usages et abus*, OCDE, 2007).

Une grande interrogation subsiste au sujet de la qualité et de l'utilité des différents systèmes d'indicateurs, dont beaucoup servent de référence aux institutions internationales, aux pays bailleurs de fonds et aux entreprises pour les aider à prendre des décisions dans leurs politiques d'investissement ou d'aide au développement (exemple : indicateurs mondiaux sur la gouvernance Kaufmann-Kraay-Mastruzzi utilisés par la Banque Mondiale).

Mais, parmi les indicateurs mondiaux sur la gouvernance, rares sont ceux qui prennent en considération la situation des gouvernements locaux, si ce n'est de façon indirecte au travers des données nationales générales (processus électoraux, système juridique, indicateurs sur l'accès aux services, etc.). En revanche, la plupart des expériences menées sur des indicateurs de gouvernance locale ont tendance à se concentrer sur la relation entre le gouvernement local et ses citoyens, ou sur les performances des gouvernements locaux, avec une projection comparative limitée au niveau international. Pour la majorité de ces méthodes, il est nécessaire de disposer d'une vaste base de données, dont la fiabilité et la régularité ne sont pas toujours garanties, et/ou de processus longs et coûteux de collecte et de traitement de l'information, qui rendent difficile la reproduction et la régularité de l'application de ces méthodes.

L'ambition de CGLU consiste à élaborer un système d'« indicateurs » qui reflète essentiellement **la vision des autorités locales et régionales sur la situation des gouvernements locaux dans chaque pays**, pouvant être appliqué dans plus de cent pays (**universalité**). Ce système devra favoriser et faciliter la **participation** et l'**implication** des autorités locales.

Le but est d'essayer, à l'aide de ces indicateurs, de déterminer le point de vue des autorités locales sur les thèmes suivants, par exemple :

- le degré de mise en œuvre des politiques ou des engagements nationaux en faveur de la décentralisation et du renforcement des gouvernements locaux ;
- l'état des relations entre les autorités locales et régionales et le gouvernement national (respect de l'autonomie locale, modalités de contrôle sur les gouvernements locaux, soutien aux gouvernements locaux, qualité des processus de consultation et de concertation) ;
- la qualité du système juridique qui définit le statut des gouvernements locaux (adéquation des lois, organisation des gouvernements locaux, clarté dans l'attribution des compétences, etc.) ;
- le fonctionnement de la démocratie locale (système électoral, pluralité, participation citoyenne) ;
- l'adéquation des systèmes de financement local pour permettre aux gouvernements locaux d'assumer leurs compétences (fiscalité locale, systèmes de transferts, existence de mécanismes d'égalisation ou de péréquation, accès au marché financier, etc.) ;
- l'accès aux services publics locaux et la qualité de ces services (modalités de gestion, niveaux d'accès, qualité des services, existence de mécanismes de coopération ou d'association inter-municipalités) ;
- la transparence et la reddition de comptes (systèmes d'audit et de contrôle administratif) ;
- la gestion du personnel local (statut, formation, promotion, etc.), notamment les besoins spécifiques en matière de renforcement des capacités locales.

Sur quels principes et quels concepts doit s'appuyer l'analyse de la situation des gouvernements locaux ?

Les critères ou les principes qui seront utilisés pour définir les indicateurs et les informations qui seront recueillies pour permettre d'évaluer la vision des autorités locales et régionales doivent s'inspirer des principes énoncés dans la *Charte Européenne de l'Autonomie Locale* et dans les *Directives sur la Décentralisation et le Renforcement des Gouvernements Locaux*, approuvées respectivement par le Conseil de l'Europe en 1998 et par ONU-Habitat en avril 2007.

Principes définis dans la Charte Européenne de l'Autonomie Locale et dans les Directives sur la Décentralisation, et critères complémentaires éventuellement proposés par CGLU

Critères proposés dans la Charte et dans les Directives		**Critères que pourrait proposer CGLU**
Gouvernance et démocratie à l'échelon local		
	Démocratie représentative au niveau local	Modalités d'élection des autorités locales et équité démocratique des élections
	Démocratie participative au niveau local	Cadre formel et réalité de la participation citoyenne
	Droit de recours des décisions des autorités locales par la population	Modalités et qualité des mécanismes de recours des décisions des autorités locales
Portée de l'autonomie locale : compétences et adéquation des moyens administratifs aux missions des collectivités locales		
	Cadre légal de l'autonomie locale	Modalités d'attribution des compétences et des responsabilités, durée de leur mise en œuvre
	Progressivité dans la mise en œuvre des responsabilités locales	Nombre et étendue des compétences des collectivités locales
	Statut et conditions du personnel local	Cadre institutionnel du personnel local, structure, niveau de rémunération et de promotion

Contrôle administratif des actes des collectivités locales : relations entre les différents niveaux de gouvernement		
	Contrôle des finance – Transparence	Qualité du système d'audit financier des collectivités locales
	Contrôle administratif : formes et qualité	Cadre légal de contrôle et modalités de coopération entre les différents niveaux de gouvernement (central – local)
	Contrôle de légalité ou d'opportunité	Modalités de contrôle du budget des collectivités locales par l'État
	Droit de recours juridictionnel des collectivités locales	Existence et qualité d'un mécanisme de règlement de différends entre l'État et les collectivités locales
Ressources financières des collectivités locales		
	Ressources propres : niveau et maîtrise	Maîtrise par les collectivités locales de leurs ressources propres
	Régularité et équité des subventions de l'État aux collectivités locales	Transferts : prévisibilité et transparence ; mécanismes de péréquation
	Accès au marché des capitaux	Accessibilité des collectivités locales à l'emprunt
	Ressources financières proportionnelles aux compétences	Part des dépenses publiques locales sur les dépenses publiques nationales

Comment les informations doivent-elles être recueillies et traitées afin d'élaborer les indicateurs ?

De façon à pouvoir cerner et analyser au mieux l'évolution de la vision des autorités locales sur la situation des gouvernements locaux et sur l'autonomie locale dans leurs pays respectifs, il est proposé de travailler à partir d'enquêtes menées auprès d'un groupe limité d'informateurs sélectionnés par pays.

Ce **groupe cible** devrait être le plus restreint possible, dans le but de limiter la quantité d'informations à traiter, et il conviendrait qu'il soit essentiellement composé d'autorités locales et régionales. Le principe de sélection devrait reposer sur leur représentativité par rapport à l'ensemble des autorités locales et régionales du pays analysé (par exemple : membres du bureau de la ou des associations de gouvernements locaux et régionaux, maires de grandes villes ou de villes de taille moyenne, présidents de conseil régionaux ou généraux, etc.).

L'enquête doit pouvoir être remplie en un temps limité (en une ou deux heures, en une ou deux courtes séances). La collecte des informations peut être effectuée à partir d'informations objectives recueillies d'après les fiches-pays de l'*Observatoire Mondial sur la Décentralisation* (http://www.cities-localgovernments.org/gold/country_profile.asp). L'enquête doit être effectuée à intervalles réguliers, annuellement ou tous les deux ans.

Le **contenu** de l'enquête doit être clair, se concentrer sur des thèmes précis et pouvoir être adapté à différents contextes culturels nationaux et régionaux. Il convient de faciliter la compréhension collective des principes qui sous-tendent les renseignements demandés (décentralisation, autonomie locale, gouvernance locale, etc.).

À cette fin, il est recommandé de prévoir un manuel d'utilisation et d'adaptation de l'enquête, dans le but de faciliter son adaptation à diverses réalités et à différents référents culturels. De même, les profils des responsables de la collecte et du traitement des informations dans chaque pays doivent être définis, sans exclure la possibilité de leur dispenser une formation spécifique.

Il est recommandé que, dans chaque pays, les informations recueillies et traitées puissent par la suite être soumises à un processus de **validation** par le groupe cible, au moyen d'un mécanisme de débat et de révision collective (par exemple, un atelier de validation).

Plusieurs options peuvent être envisagées pour transformer les informations recueillies en un **système d'indicateurs**. En principe, il est suggéré de privilégier l'utilisation d'indicateurs subjectifs (indicateurs fondés sur la perception, même s'il ne faut pas nécessairement exclure certains indicateurs objectifs disponibles et faciles à recueillir) et faciles à utiliser. Ces indicateurs doivent faciliter le suivi des processus de décentralisation et de l'évolution de la situation des gouvernements locaux dans le temps dans chaque pays. Il convient, de préférence, de mettre au point un ensemble d'indicateurs sur les différents aspects de la décentralisation et de la gestion locale (démocratie locale, autonomie locale, financement, relations entre autorités locales et gouvernement national, services publics, etc.). Il peut également être envisagé de créer un indicateur unique résultant de la combinaison des indicateurs précédents.

Pour l'élaboration de sa proposition, le consultant doit s'appuyer sur les modèles d'indicateurs existants et sur une première ébauche d'indicateurs élaborée en 2008 par CGLU, publiée sous le titre « Enquête sur la décentralisation et la démocratie locale » [Note de CGLU sur les indicateurs] (voir les annexes).

Exigences relatives aux compétences du ou des experts

1. Connaissances approfondies sur les gouvernements locaux et les processus de décentralisation dans les différentes régions du monde (au moins sur deux continents).
2. Connaissances approfondies et vérifiées en méthodologie de la définition d'indicateurs sur la bonne gouvernance, de préférence au niveau local.
3. Diplôme universitaire et plus de dix années d'expérience professionnelle dans l'un des deux domaines susmentionnés.

Échéancier

Le consultant doit élaborer une proposition pouvant être présentée au plus tard 25 avril, 2011. Cette proposition sera diffusée aux sections de CGLU participantes et aux autres institutions partenaires, qui en débattront à des fins de modification et de validation. Sur la base des observations et des modifications formulées, le consultant élaborera une version finale accompagnée d'un manuel d'instructions expliquant son utilisation.

La proposition sera mise en application dans neuf pays pilotes (trois en Afrique, trois en Asie-Pacifique et trois en Amérique latine). S'il y a lieu, le consultant formera à l'occasion d'un séminaire régional les experts de ces pays afin de faciliter la mise en œuvre de l'enquête, et il participera au traitement des informations recueillies.

Le temps prévu pour ce travail est de 20 jours/personne.

Processus de sélection

Les personnes ou organisations intéressées doivent présenter une proposition rédigée en anglais, accompagnée des documents suivants :

a) Une proposition comprenant les sections suivantes :

1. Stratégie et orientation du travail.
2. Méthodologie détaillée.

b) Un curriculum vitæ à jour de la ou des personnes qui effectueront le travail.

Le montant maximal est de 7 000 € TTC pour la totalité du travail.

Les spécifications techniques, le curriculum vitæ et le devis doivent être envoyés au format Word avant le 11 mars 2011 par courrier électronique à l'adresse suivante : e.bilsky@cities-localgovernments.org

La décision sera communiquée à l'expert ou aux experts sélectionnés dans un délai de sept jours au maximum.